



MARCO BOLOGNESE\*

## L'ASIMMETRIA TRA LA RIFORMA SUL PATTO DI STABILITÀ E CRESCITA E IL QUADRO TEMPORANEO DEGLI AIUTI DI STATO

SOMMARIO: 1. Il pilastro degli aiuti di Stato previsto dal *Green Deal*. – 2. Il quadro temporaneo di crisi e transizione. – 3. La quinta linea di intervento del *Green Deal* in materia di aiuti di Stato e la correlata modifica al regolamento di esenzione per categoria. – 4. L'incidenza negativa della riforma del patto di stabilità e crescita sul quadro temporaneo degli aiuti di Stato. – 5. Conclusioni.

### 1. Il pilastro degli aiuti di Stato previsto dal *Green Deal*

Gli obiettivi climatici sono alla base del *Green Deal* dell'Unione europea, cioè del piano per la politica industriale volto ad azzerare le emissioni nette, entro il 2050<sup>1</sup>. La nuova rivoluzione industriale, che ha recentemente subito un'accelerazione a causa dell'uscita di scena progressiva del petrolio e gas russi, si muove lungo due direttrici.

Da un lato si incentiva la ricerca, l'innovazione e diffusione di fonti di energia rinnovabile e delle relative infrastrutture. Infatti, gli strumenti di finanziamento dell'UE, quali "NextGenerationEU"<sup>2</sup> e "Orizzonte Europa", hanno prevalentemente beneficiato

\* Dottore di ricerca in Diritto internazionale e dell'Unione europea presso l'Università degli Studi di Macerata.

<sup>1</sup> COM (2023) 62 *final*, del 1 febbraio 2023, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette* (consultabile al sito <https://eur-lex.europa.eu>). In questo scritto ci si concentrerà sugli aiuti di Stato, tralasciando gli altri pilastri del progetto: il contesto normativo prevedibile e semplificato; un accesso più rapido a finanziamenti adeguati (eccezioni fatte per gli aiuti di Stato); competenze; apertura commerciale per catene di approvvigionamento resilienti. In dottrina v. S. SALUZZO, *La corsa al sostegno della transizione energetica: verso una nuova politica industriale europea?*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2023, p. 149 ss.; E. CHITI, *Managing the Ecological Transition of the EU: The European Green Deal as a Regulatory Process*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 19 ss.; S. PALEARI, *The Impact of the European Green Deal on EU Environmental Policy*, in *The Journal of Environment & Development*, 2022, p. 196 ss.; C. PESCE, *La dimensione esterna del Green Deal: profili attuativi ed evolutivi*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2022, p. 529 ss.; F. ROLANDO, *L'attuazione del Green Deal e del Dispositivo per la ripresa e resilienza: siamo effettivamente sulla strada per raggiungere la sostenibilità ambientale?*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2022, p. 185 ss.; K. W. STEININGER, K. WILLIGES, L. H. MEYER, *Sharing the Effort of the European Green Deal among Countries* (consultabile al sito <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC9237065>).

<sup>2</sup> G. CONTALDI, *La normativa per l'attuazione del programma Next Generation EU*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, p. 245 ss.

tale ambito, piuttosto che concentrarsi sulla capacità produttiva del settore. Dall'altro lato è, però, necessario che tali fonti di energia siano effettivamente utilizzate dalle imprese. Se l'obiettivo è rendere l'industria europea più sostenibile, resiliente e competitiva a livello globale, riducendo le emissioni di CO<sub>2</sub> e promuovendo l'innovazione tecnologica, occorrerà sia sostenere l'ammmodernamento delle imprese esistenti, sia incentivare e sostenere la creazione di nuove imprese verdi, oltre che promuovere la digitalizzazione nell'industria per aumentarne l'efficienza e la sostenibilità.

La Commissione, all'interno dei quattro pilastri su cui si fonda il citato *Green Deal*, ha individuato gli aiuti di Stato<sup>3</sup> come uno tra gli strumenti finanziari per la creazione di un'industria a zero emissioni. L'istituzione europea ha, quindi, definito cinque linee di intervento per creare una legislazione temporanea (con efficacia fino al 2025), finalizzata a velocizzare e a semplificare ulteriormente la concessione degli aiuti, con calcoli e procedure più semplici, al fine di approvare più sollecitamente i piani presentati dagli Stati membri. Si è previsto, pertanto, di modificare l'esistente "Quadro temporaneo di crisi", che già aveva semplificato la concessione degli aiuti<sup>4</sup>, includendovi quattro nuove linee direttrici<sup>5</sup>.

Vale la pena di sottolineare che, al di là del nobile intento di contribuire a preservare le condizioni climatiche globali, il timore dell'Unione sia, in realtà, quello di scongiurare una possibile perdita di competitività dell'industria europea, con correlata diminuzione dei livelli di occupazione e di ricchezza. Le imprese, infatti, saranno con molta probabilità propense a delocalizzarsi, attratte dalle maggiori opportunità offerte da Paesi terzi, come Stati Uniti, Giappone e India, dove l'intervento pubblico a favore dell'economia verde è molto consistente. In altri termini, si ha forse più l'impressione che il *Green Deal*, da programma diretto a facilitare la transizione energetica, si sia quasi trasformato in una misura di protezione commerciale, in risposta ad una concorrenza di Paesi *extra* UE che immettono enormi liquidità nel circuito economico<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Sugli aiuti v. L. DANIELE, *Diritto del mercato unico europeo e dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia*<sup>6</sup>, Milano, 2023, p. 367 ss.; M. P. CHITI, *Gli aiuti di stato nel prisma degli interessi pubblici. Per un rinnovato approccio*, in *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2022, p. 403 ss.; G. TESAURO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*<sup>3</sup>, vol. 2, Napoli, 2021, p. 269 ss.

<sup>4</sup> M. PREVATIELLO, *Crisi ucraina e nuovo Quadro temporaneo in materia di aiuti di Stato*, in *Eurojus.it*, 2, 2022, p. 87 ss.; S. MARINO, *La tutela ambientale nella politica dell'Unione europea in materia di aiuti di Stato*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 75 ss.; F. ROSSI DAL POZZO, *Aiuti di Stato e stato di emergenza tra solidarietà e condizionalità*, in *Eurojus.it*, 4, 2021, p. 59 ss.

<sup>5</sup> 1. Semplificazione degli aiuti per le energie rinnovabili: il quadro temporaneo di crisi ha già semplificato gli aiuti per le energie rinnovabili. Il progetto di quadro temporaneo di crisi e transizione farebbe di più: estendendo le disposizioni a tutte le tecnologie rinnovabili (a norma della seconda direttiva Rinnovabili) e allo stoccaggio dell'idrogeno rinnovabile e dei biocarburanti; eliminando la necessità di gare d'appalto aperte per le tecnologie meno mature (per le quali le procedure d'appalto possono essere meno indicate); prorogando i termini per il completamento dei progetti. 2. Semplificazione degli aiuti per la decarbonizzazione dei processi industriali. Il quadro temporaneo di crisi aveva già semplificato gli aiuti alla decarbonizzazione a favore dell'industria. Il quadro temporaneo di crisi e transizione andrebbe oltre con una serie di disposizioni, fra cui: autorizzare gli aiuti con riferimento a percentuali standard dei costi di investimento, sulla base dell'esperienza acquisita, per l'uso dell'idrogeno, l'efficienza energetica e l'elettrificazione; prevedere massimali di aiuto più flessibili per beneficiario nei regimi che soddisfano condizioni specifiche. 3. Regimi potenziati di sostegno agli investimenti per la produzione di tecnologie strategiche a zero emissioni nette, compresa la possibilità di concedere aiuti di maggiore entità per compensare gli aiuti ricevuti da concorrenti situati al di fuori dell'UE per progetti simili, garantendo nel contempo la proporzionalità degli aiuti erogati. 4. Più aiuti mirati per nuovi grandi progetti di produzione in catene del valore strategiche a zero emissioni nette, tenendo conto delle carenze di finanziamento a livello globale.

<sup>6</sup> La Commissione, infatti, riporta che negli Stati Uniti l'*Inflation Reduction Act* mobilerà oltre 360 miliardi di USD (circa 330 miliardi di EUR) entro il 2032. I piani di trasformazione verde del Giappone mirano a

## 2. Il quadro temporaneo di crisi e transizione

Le linee di intervento in tema di aiuti di Stato, tracciate nel *Green Deal*, sono state implementate nel “Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuti di Stato”, che modifica e sostituisce il precedente “Quadro temporaneo”, risalente al 9 novembre 2022.

La comunicazione della Commissione<sup>7</sup> stabilisce che il nuovo quadro temporaneo abbia durata fino al 2025. Con tale provvedimento, l'esecutivo europeo estende ulteriormente la possibilità di fornire aiuti di Stato, sulla base dei regimi di aiuti già approvati, al fine di consentire la diffusione della produzione e dello stoccaggio di energia rinnovabile. Più dettagliatamente, gli Stati membri possono finanziare la produzione di tutte le fonti rinnovabili, compresa la produzione di idrogeno rinnovabile e combustibili da esso derivanti. Oggetto degli aiuti può essere anche lo stoccaggio di energia elettrica e termica, di idrogeno rinnovabile, di biocarburanti, di bioliquidi, di biogas e combustibili da biomassa, a condizione che almeno il 75% del contenuto dello stoccaggio, ogni anno, provenga da fonti rinnovabili. A tal fine, gli aiuti di Stato possono venire concessi per favorire la costruzione di nuovi impianti o per potenziare le infrastrutture esistenti. La dimensione degli aiuti agli investimenti nel settore può arrivare fino a coprire il costo totale della spesa, a patto che l'aiuto sia concesso in una procedura di gara competitiva.

Come di consueto, l'erogazione dell'aiuto può assumere forme diverse. In concreto, l'aiuto può essere concesso come sovvenzioni dirette, anticipi rimborsabili, prestiti, garanzie o agevolazioni fiscali, nonché «contratti per differenza bidirezionale»<sup>8</sup>, per non più di venti anni.

L'importo dell'aiuto di Stato è stabilito secondo due modalità alternative. La prima di queste presuppone lo svolgimento di una procedura di gara competitiva, basata su criteri oggettivi definiti *ex ante*, con la quale lo Stato dimostri che il volume di produzione oggetto del bando di gara corrisponda in modo plausibile alla potenziale offerta di progetti<sup>9</sup>. La

---

raccogliere fino a 20.000 miliardi di JPY (circa 140 miliardi di EUR) per mezzo di obbligazioni “transizione verde”. L'India ha presentato il regime di incentivi collegati alla produzione per rafforzare la competitività in settori quali il fotovoltaico solare e le batterie. Anche il Regno Unito, il Canada e molti altri paesi hanno presentato piani di investimento nelle tecnologie pulite. Per la Commissione alcune iniziative di tali partner europei possono avere effetti collaterali indesiderati. Ad esempio la Cina eroga da tempo sovvenzioni di entità (in proporzione al PIL) due volte superiore a quelle erogate dall'UE e ad oggi domina la produzione di una serie di tecnologie a zero emissioni nette. In più, la Cina ha annunciato un programma di investimenti in tecnologie pulite che supera i 280 miliardi di USD (circa 260 miliardi di EUR).

<sup>7</sup> COM (2023) 1711 final, del 9 marzo 2023, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina* (consultabile sul sito <https://eur-lex.europa.eu>).

<sup>8</sup> Come esplicitato nella comunicazione, per “contratto per differenza bidirezionale” si intende un contratto firmato tra un gestore di un impianto di produzione di energia e una controparte, solitamente un ente pubblico, che garantisce una tutela per quanto riguarda la remunerazione minima e un limite per quanto riguarda la remunerazione in eccesso. Il contratto è inteso a preservare gli incentivi affinché l'impianto di produzione di energia funzioni e partecipi in modo efficiente ai mercati dell'energia.

<sup>9</sup> Tale procedura di gara è obbligatoria per gli aiuti riguardanti la produzione di energia elettrica da impianti solari fotovoltaici, impianti eolici *onshore* e *offshore* e impianti idroelettrici, salvo che gli aiuti concessi per impresa e per progetto non superino i 30 milioni di euro.

seconda, si svolge attraverso un procedimento amministrativo, che viene condotto dall'autorità di regolamentazione dell'energia designata da ciascuno Stato membro, attraverso il quale è la stessa autorità competente che procede alla determinazione del prezzo di esercizio dell'impianto, in modo da coprire i costi netti, ma senza eccedere quanto necessario a tal fine.

Per quanto concerne la riduzione della dipendenza dalle importazioni di combustibili fossili, il Quadro proroga ed estende ulteriormente la possibilità per gli Stati membri di istituire regimi di aiuti di Stato volti alla decarbonizzazione della produzione industriale. A tal fine gli Stati membri possono finanziare progetti che accelerano la decarbonizzazione dell'industria, utilizzando combustibili rinnovabili derivati dall'idrogeno. L'investimento deve consentire alle imprese di ridurre le emissioni dirette di gas serra in maniera sostanziale (di almeno il 40%). L'intensità dell'aiuto può, alternativamente, essere determinata o sulla base dei "costi ammissibili", pari alla differenza tra i costi del progetto e il risparmio sugli stessi per tutta la durata dell'investimento, in assenza dell'aiuto; o, al solito, con una procedura di gara competitiva.

La comunicazione della Commissione introduce, poi, la possibilità per gli Stati, sulla base di regimi di aiuti di Stato approvati (eccezionalmente, su base individuale), di sostenere gli investimenti in settori strategici per la transizione verde e di fornire incentivi per la loro rapida diffusione, con il fine di garantire che le imprese non si trasferiscano al di fuori dell'UE, a causa di migliori sovvenzioni ricevute da parte di Paesi terzi. In particolare, gli Stati membri possono finanziare la produzione di manufatti necessari per la diffusione delle energie rinnovabili (quali batterie, pannelli solari, turbine eoliche, pompe di calore, elettrolizzatori, apparecchiature per l'utilizzo e lo stoccaggio del carbonio). L'intensità della misura varia a seconda delle dimensioni dell'impresa, della regione in cui viene effettuato l'investimento e della forma dell'aiuto<sup>10</sup>. Il beneficiario deve impegnarsi a mantenere gli investimenti nella zona interessata per almeno cinque anni, o tre anni per le PMI, dopo il completamento dell'investimento. Da un punto di vista procedurale le imprese devono presentare domanda, prima dell'inizio dei lavori, all'autorità nazionale che concede l'aiuto. Questa, infatti, prima di concedere la misura, sulla base delle informazioni fornite dal beneficiario, deve verificare che non vi sia alcun rischio concreto, che l'investimento produttivo abbia luogo al di fuori del SEE né che sia delocalizzato all'interno del SEE<sup>11</sup>. È importante sottolineare che non è necessaria alcuna approvazione preventiva da parte della Commissione se l'aiuto è concesso nell'ambito di un regime approvato. Entro sessanta giorni lo Stato membro deve comunque fornire informazioni sostanziali alla Commissione: si tratta di un importante meccanismo procedurale di salvaguardia che consente alla Commissione di rivalutare, in singoli casi, se i requisiti di per questa tipologia di aiuti sono soddisfatti.

---

<sup>10</sup> Ad esempio, le grandi imprese possono ricevere fino al 35% dei costi di investimento ammissibili, con un massimale per le sovvenzioni dirette compreso tra 150 e 350 milioni, a seconda della regione di investimento.

<sup>11</sup> L'aiuto non può essere concesso per agevolare la delocalizzazione delle attività di produzione da uno Stato membro all'altro. La misura, cioè, non può essere usata per il trasferimento della medesima attività o di un'attività analoga o di una loro parte da uno stabilimento situato in una parte contraente dell'accordo SEE (stabilimento iniziale) verso lo stabilimento situato in un'altra parte contraente dell'accordo SEE in cui viene effettuato l'investimento sovvenzionato (stabilimento sovvenzionato). A tal fine, il beneficiario deve: i) confermare di non aver effettuato una delocalizzazione verso lo stabilimento in cui deve essere realizzato l'investimento nei due anni precedenti la domanda di aiuto; ii) impegnarsi a non procedere a tale delocalizzazione nei due anni successivi al completamento dell'investimento.

In via eccezionale, quasi come una risposta indiretta all'*Inflation Reduction Act* americano<sup>12</sup>, la Commissione può approvare aiuti individuali alle imprese, fino a concorrenza dell'importo della sovvenzione che le medesime potrebbero ricevere per un investimento equivalente in un Paese non appartenente al SEE (cosiddetto "aiuto complementare"). Tale misura protezionistica, che è volta ad evitare che imprese non investano in Paesi terzi, può venire concessa al ricorrere di particolari presupposti. Occorre, infatti, che l'investimento avvenga in zone che sono economicamente meno avvantaggiate; oppure, in caso di investimenti transfrontalieri, è necessario, se l'investimento comprende almeno tre Stati membri, che una parte significativa dell'investimento complessivo venga effettuata in almeno due zone assistite.

L'impresa deve, poi, impegnarsi a rimanere nella zona interessata per almeno cinque anni (a meno che non sia una piccola e media impresa); deve impegnarsi ad impiegare tecnologie di produzione all'avanguardia dal punto di vista delle emissioni ambientali e che le stesse non potrebbero essere realizzate senza l'aiuto richiesto. L'importo dell'aiuto, infine, non dovrebbe eccedere "il deficit di finanziamento"<sup>13</sup> necessario per incentivare le imprese a localizzare i loro investimenti nello Spazio economico europeo. Da ultimo, l'aiuto non dovrebbe agevolare la delocalizzazione delle attività produttive tra Stati membri diversi.

### 3. La quinta linea di intervento del Green Deal in materia di aiuti di Stato e la correlata modifica al regolamento di esenzione per categoria

In linea con il nuovo Quadro temporaneo di crisi e transizione, al fine di consentire agli Stati una più agevole erogazione delle misure, è stato formalmente modificato, in data 23 giugno 2023, il regolamento generale di esenzione per categoria<sup>14</sup>, ossia quello strumento giuridico che consente agli Stati di erogare direttamente gli aiuti ed informare, ma solo *ex post*, la Commissione.

In estrema sintesi, le nuove norme<sup>15</sup>, che avranno effetti sino al 31 dicembre 2026, aumentano e razionalizzano le possibilità di concedere gli aiuti nel settore della tutela dell'ambiente e dell'energia, in particolare per sostenere la diffusione delle energie rinnovabili, i progetti di decarbonizzazione, la mobilità verde e la biodiversità, oltre che per agevolare gli investimenti nell'idrogeno rinnovabile e aumentare l'efficienza energetica.

Le disposizioni facilitano l'attuazione di alcuni progetti che coinvolgono beneficiari in diversi Stati membri. In altri termini, i regimi di aiuto devono promuovere importanti progetti di comune interesse europeo ("IPCEI"), nel settore della ricerca e dello sviluppo.

<sup>12</sup> Vedi *supra* nota 5.

<sup>13</sup> Vedi la nota 156 della comunicazione COM (2023)1711, cit.

<sup>14</sup> Regolamento (UE) 2023/1315 della Commissione del 23.06.2023 recante modifica del regolamento (UE) n.651/2014 che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato e del regolamento (UE)2022/2473 che dichiara compatibili con il mercato interno, in applicazione degli articoli 107 e108 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, alcune categorie di aiuti a favore delle imprese attive nel settore della produzione, trasformazione e commercializzazione dei prodotti della pesca e dell'acquacoltura, in GUUE L 167/1 del 3 giugno 2023.

<sup>15</sup> COM C(2023)1712, fin., del 9.3.2023, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina* (consultabile al sito <https://eur-lex.europa.eu>).

Con riferimento a tali progetti, la Commissione è intervenuta elevando l'intensità dell'aiuto e innalzando le soglie al di là delle quali è necessario procedere alla notifica.

Vengono ampliate le possibilità di formazione e riqualificazione in tutti i settori, esentando dalla notifica gli aiuti alla formazione inferiori a tre milioni di euro. Secondo questa ipotesi, si accorda un'esenzione per categoria a misure di aiuto istituite dagli Stati membri al fine di calmierare i prezzi dell'energia (sia dell'elettricità, sia del gas necessario per produrla).

Vengono, poi, chiarite e razionalizzate le possibilità di aiuti per il finanziamento del rischio per le PMI e le *start-up*, nonché per i prodotti finanziari sostenuti dal Fondo InvestEU.

#### 4. L'incidenza negativa della riforma del patto di stabilità e crescita sul quadro temporaneo degli aiuti di Stato

La transizione verde, per la sua attuazione, richiede un impegno consistente da parte delle amministrazioni finanziarie degli Stati membri. Il progetto di azzeramento delle emissioni - tramite lo sviluppo di nuove fonti di energia e la conseguente riconversione delle industrie che, non potendosi più alimentare con i combustibili fossili, dovranno necessariamente utilizzare le energie alternative - verrà finanziato (soprattutto) con lo strumento degli aiuti di Stato.

Gli emolumenti concessi, a tale titolo, nella forma di contributi a fondo perduto, agevolazioni, finanziamenti, crediti d'imposta, garanzie, graveranno quindi sul bilancio statale, determinando necessariamente un aumento della spesa pubblica. Si può affermare, senza ombra di dubbio, che il crescere del disavanzo del bilancio statale è in qualche modo previsto e finanche voluto dalla Commissione, in questo preciso momento storico.

A fronte dell'aumento del disavanzo pubblico, programmato ed imprescindibile, appare incomprensibile come la stessa Commissione europea segua una linea politica diametralmente opposta in relazione alla riforma del patto di stabilità e crescita<sup>16</sup>. La modifica del Patto, infatti, costringerà gli Stati a tenere sotto controllo la spesa pubblica, frustrando in tal modo la riforma verso un'economia verde per il tramite degli aiuti di Stato.

Infatti, la discrasia si rinviene sicuramente nel mantenimento dei precedenti parametri (rispettivamente del 60% del debito pubblico e del 3% del *deficit*), che già molto difficilmente, prima della sospensione del patto, venivano rispettati. Ma la distonia, rispetto agli aiuti di Stato, come strumento scelto dalla Commissione per la transizione verde, appare ancora più inconciliabile, ove si ponga mente al fatto che, sia negli orientamenti di riforma del patto di stabilità sia nelle successive tre proposte legislative per riformarlo, la Commissione non ha previsto alcuna «golden rule per escludere determinati investimenti,

---

<sup>16</sup>In dottrina v. G. C. CARBONI, *La riforma del Patto di stabilità e crescita: sostenibilità economica vs sostenibilità politico-costituzionale*, in *federalismi.it*, 21, 2023, p. 1 ss.; A. GUAZZAROTTI, *La riforma delle regole fiscali in Europa: nessun "Hamiltonian Moment"*, in *Rivista AIC*, 1, 2023, p. 1 ss.; R. CISOTTA, *La custodia della credibilità nel Patto di stabilità e crescita e le prospettive di riforma*, consultabile sul sito [www.aisdue.eu](http://www.aisdue.eu).

in modo particolare quelli per sostenere le transizioni verde (...), dalle norme di bilancio dell'UE», come evidenziato anche in sede di dibattito parlamentare domestico<sup>17</sup>.

Traspare, cioè, una sorta di illogicità di fondo nei diversi atti della Commissione, la quale, da un lato, persegue ed impone la transizione verde, adottando una disciplina meno rigida per la concessione degli aiuti di Stato; dall'altro lato, però, la stessa istituzione disincentiva tale normativa di favore, soprattutto per gli Stati che già presentano un elevato debito pubblico, poiché nel futuro patto di stabilità non prevede alcuna regola che permetta di non computare (o computare diversamente) la spesa pubblica destinata agli investimenti per la riduzione delle emissioni nette.

L'inclusione di tale posta di debito, nel bilancio statale, contribuirà a concretizzare il rischio, già teorizzato<sup>18</sup>, di frammentazione del mercato interno<sup>19</sup>, quanto meno nel breve periodo. Infatti, la capacità di spesa degli Stati è, in linea generale, limitata e subisce un'ulteriore contrizione in quei Paesi con un elevato livello di debito pubblico e, conseguentemente, con un ridotto margine di manovra. Corollario ne è che gli Stati, che si trovano in condizione finanziaria non completamente disastrosa o quanto meno vicina ai parametri del Patto, saranno in grado di concedere gli aiuti, avvantaggiando così le società costituite nel proprio territorio. Tali imprese, in quanto ubicate negli Stati caratterizzati da bilanci virtuosi, assumeranno, infatti, in forza delle misure concesse, una posizione di preminenza sul mercato interno, riducendo in tal modo la concorrenza delle altre società costituite in Stati membri afflitti da una ridottissima o inesistente capacità di spesa.

Per altro verso, non è affatto certo che gli Stati, a parità di capacità finanziaria, decidano di investire, nella transizione verde, la maggior parte delle entrate che hanno a disposizione, potendo preferire, in base a mere scelte interne di politica economica, altri settori produttivi. Conseguenza ne è un ulteriore rischio di frammentazione del mercato.

Difficile, d'altro canto, prevedere, qualora i rischi di scollamento del mercato interno risultassero confermati anche dall'analisi economica, se la medesima possa incidere negativamente sulla stabilità dei prezzi dell'energia e delle merci all'interno del mercato<sup>20</sup>. Qualora si verificasse tale evenienza, molte perplessità potrebbero avanzarsi in merito alle possibili misure che la BCE potrebbe adottare per fronteggiare tale situazione, atteso che l'Istituto bancario europeo non ha la competenza in politica ambientale<sup>21</sup>. In altri termini, ci troveremmo in una situazione verosimilmente paradossale: solo gli Stati con minore debito potrebbero finanziare la transizione verde per le imprese situate sul proprio territorio; in questa ipotesi, è ragionevole ritenere che i capitali per gli investimenti affluiranno verso detti Stati, con sostanziale rischio per la circolazione transfrontaliera dell'euro. In altri termini, un'ipotesi, per certi versi, non dissimile da quella che, a suo tempo, caratterizzò la

---

<sup>17</sup> Dossier 27 gennaio 2023, *Gli orientamenti della Commissione europea per la riforma della governance economica dell'UE*, p. 5; Dossier 30 giugno 2023, *Le proposte legislative della Commissione europea per la riforma della governance economica dell'UE*, p. 4 (consultabile in [www.camera.it](http://www.camera.it)).

<sup>18</sup> C. SCHEPISI, *Aiuti di Stato ... o aiuti tra Stati? Dal Temporary Framework al Recovery Plan nel "comune interesse europeo"*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2021, p. 133 ss.

<sup>19</sup> Frammentazione definita dalla Commissione in modo laconico, quale fatto per cui gli <<Stati membri con maggiori disponibilità economiche possono spendere più dei loro vicini a scapito della coesione all'interno dell'Unione>>, cfr. §1.3 COM (2023)1711, cit.

<sup>20</sup> A. STEINBACH, *The Greening of the Economic and Monetary Union*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 329 ss.

<sup>21</sup> C. ZILIOI, M. IOANNIDIS, *Climate Change and the Mandate of the ECB: Potential and Limits of Monetary Contribution to European Green Policies*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 363 ss.

nascita dei programmi LtRO<sup>22</sup> e OMT, con la differenza tuttavia che, in questo caso, la Banca centrale europea, non avrebbe competenza per intervenire.<sup>23</sup>

Inoltre, la mancata previsione di una qualche agevolazione nello scomputo dell'aiuto di Stato dalla spesa pubblica, da un lato, e la contestuale frammentazione del mercato dall'altro, rischiano di vanificare sia la semplificazione dei procedimenti di autorizzazione, introdotta dal legislatore europeo per promuovere la produzione di fonti energetiche alternative<sup>24</sup>; sia il processo di modernizzazione degli aiuti di Stato, con il quale la Commissione ha voluto meglio orientare le risorse pubbliche verso obiettivi di interesse pubblico, quali possono essere gli aiuti a favore dell'ambiente<sup>25</sup>. In altri termini, il processo di modernizzazione della disciplina degli aiuti di Stato mirava, sulla falsariga di quello avvenuto per la concorrenza, ad orientare la disciplina di questo settore in senso funzionale. Vale a dire, ad abbandonare l'approccio formalistico che aveva caratterizzato l'azione della Commissione nei primi anni, a favore di una valutazione dell'impatto economico delle singole misure statali di sussidio a determinate imprese.

La negata esenzione degli aiuti di Stato dal debito pubblico (o quanto meno una diversa considerazione), da parte della *emananda* riforma del patto di stabilità, potrebbe porsi in contrasto con lo stesso art. 194 del TFUE. Come detto gli Stati con maggiore deficit non potrebbero effettuare investimenti, avvantaggiando così gli altri Paesi dotati di un bilancio quanto meno prossimo al pareggio. La frammentazione, indotta e prodotta in tal modo dal futuro patto di stabilità e crescita, pone il medesimo in palese contrasto con i principi della politica europea nel settore dell'energia. Politica che deve essere improntata

---

<sup>22</sup> Le operazioni LtRO (*Long-term Refinancing Operations*) consistevano in forti iniezioni di liquidità, tramite prestiti a tassi scontati, diretti soprattutto alle banche di paesi dell'area sud dell'eurozona. I tecnici della BCE avevano infatti notato un rallentamento nel prestito interbancario: ovvero, le banche dell'eurozona, in crisi di liquidità, non si fornivano più prestiti a vicenda, perché, a causa della crisi che aveva investito le transazioni finanziarie, gli istituti di credito non riuscivano a ricostituire le riserve con la rapidità necessaria. Questa situazione determinava, quale effetto indotto, una contrazione dei prestiti alle imprese, specie nei paesi in cui la crisi era maggiormente diffusa. In questo contesto era necessario intervenire per correggere i meccanismi suscettibili di bloccare la circolazione monetaria con agevolazioni creditizie su larga scala. V., al riguardo, quanto a suo tempo affermato da M. DRAGHI, *L'Euro, la politica monetaria, le riforme, "lectio magistralis"*, svolta il 6 maggio 2013, presso la LUISS "Guido Carli" di Roma, in occasione del conferimento della laurea *honoris causa* in Scienze Politiche (consultabile sul sito della BCE: [www.ecb.europa.eu](http://www.ecb.europa.eu)).

<sup>23</sup> V., sul punto, la nota decisione nel caso *Gauweiler* (Corte di giustizia, 16 giugno 2015, causa C-62/14, *Gauweiler*, ECLI:EU:C:2015:400), rispettivamente punti 49 e 50: «Dall'altro lato, l'obiettivo della preservazione di un'adeguata trasmissione della politica monetaria è idoneo al tempo stesso a preservare l'unicità di tale politica e a contribuire all'obiettivo principale di quest'ultima che è il mantenimento della stabilità dei prezzi. 50. Infatti, l'idoneità del SEBC ad influire sull'evoluzione dei prezzi mediante le sue decisioni di politica monetaria dipende, in larga misura, dalla trasmissione degli impulsi che esso emette sul mercato monetario ai vari settori dell'economia. Di conseguenza, un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione della politica monetaria può rendere inoperanti le decisioni del SEBC in una parte della zona euro e mettere così in discussione l'unicità della politica monetaria. Inoltre, poiché un funzionamento deteriorato del meccanismo di trasmissione altera l'efficacia delle misure adottate dal SEBC, la capacità di quest'ultimo di garantire la stabilità dei prezzi ne risulta necessariamente pregiudicata. Pertanto, le misure intese a preservare tale meccanismo di trasmissione possono essere ricondotte all'obiettivo principale definito all'articolo 127, paragrafo 1, TFUE» (corsivi aggiunti).

<sup>24</sup> Direttiva 2018/2001/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 28 dicembre 2018, sulla promozione dell'uso dell'energia da fonti rinnovabili, in *GUUE* L 328/82 del 21 dicembre 2018. C. MARI, *Le procedure amministrative semplificate per le fonti energetiche alternative nel quadro normativo europeo*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2020, p. 113 ss.

<sup>25</sup> G. CONTALDI, *La nozione di aiuto di Stato*, in *eurojus.it*, 3/2019, p. 107 ss.



su “uno spirito di solidarietà tra Stati”<sup>26</sup>, e non caratterizzata da una concorrenza falsata dalla *governance* economica dell’UE.

Infatti, il principio di solidarietà nella politica energetica<sup>27</sup>, in quanto intimamente connesso a quello di leale collaborazione, è un principio generale che ha effetti giuridici, producendo obblighi e diritti in capo sia alle istituzioni europee, compresa la Commissione, sia agli Stati membri<sup>28</sup>. Da ciò si può ragionevolmente trarre la conseguenza che la Commissione è obbligata a prendere in considerazione gli aiuti di Stato all’interno della riforma del patto di stabilità e crescita, pena la violazione della politica energetica prevista dall’art. 194 TFUE di cui la stessa è in qualche modo fautrice. Infatti, poiché agli Stati viene negata la possibilità di scomputare dalla spesa pubblica gli emolumenti per la transizione verde, ciò ha come conseguenza che non tutti i Paesi sono messi nella condizione di concorre tra loro, allo sviluppo dell’industria verde, sulla base di una obiettiva situazione finanziaria, commisurata cioè alle reali potenzialità dei rispettivi bilanci. Solo quelli virtuosi verrebbero favoriti, potendo “spendere di più”<sup>29</sup>. Pertanto, l’impossibilità o la marcata difficoltà di alcuni Paesi nella concessione degli aiuti ostacola quella visione «dell’Unione dell’energia [che] deve consistere in uno scenario in cui gli Stati membri riconoscano di dipendere gli uni dagli altri per garantire ai propri cittadini energia sicura, sostenibile e a prezzi accessibili»<sup>30</sup>.

La frammentazione del mercato interno, indotta dal nuovo patto di stabilità e crescita, sarebbe poi paradossalmente rafforzata dal regolamento (UE) 2022/2560, entrato in vigore il 12 gennaio 2023, ma con applicazione dal 12 luglio 2023, salvo alcune eccezioni. Si tratta di uno strumento che colma una lacuna normativa, in quanto l’Unione non disponeva di mezzi che le consentissero di contrastare direttamente le sovvenzioni estere. Si pensi al caso di sovvenzioni attribuite da uno Stato terzo a una società controllante, avente sede al di fuori dell’Unione, la quale avrebbe potuto in tale modo ottenere maggiori risorse per finanziare, mediante operazioni infragruppo, una società controllata con sede nell’Unione. Infatti, gli strumenti di difesa commerciale europei permettono alla Commissione di intervenire se merci sovvenzionate sono importate nell’Unione, ma non se le sovvenzioni estere assumono la forma di investimenti sovvenzionati o se si tratta di servizi e flussi finanziari<sup>31</sup>. Il regolamento, come detto, rischia di cristallizzare la frammentazione. La Commissione, infatti, una volta riscontrata una distorsione sul mercato

<sup>26</sup> M. MÜNCHMEYER, *The Principle of Energy Solidarity: Germany v. Poland*, in *Common Market Law Review*, 2022, p. 915 ss.; T. M. MOSCHETTA, *La governance europea per il clima e l’energia: un approccio “solidale” nel processo decisionale dell’UE*, in *Studi sull’integrazione europea*, 2021, p. 91 ss.

<sup>27</sup> Sull’evoluzione del concetto di solidarietà v. PIERALBERTO MENGOZZI, *Note sul principio di solidarietà nel diritto comunitario*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2020, p. 99 ss.; G. MORGESE, *La solidarietà tra Stati membri dell’Unione europea in materia di immigrazione e asilo*, 2018, Bari, p. 13 ss.

<sup>28</sup> Corte di giustizia del 15 luglio 2021, causa C-848/19 P, *Germania c. Polonia*, ECLI:EU:C:2021:598. PIERALBERTO MENGOZZI, *L’idea di istituire un meccanismo di assistenza per l’approvvigionamento energetico modellato sull’operare del SURE ed il Regolamento (UE) 2022/2576 del Consiglio*, in *Il diritto dell’Unione europea*, 2022, p. 699 ss.

<sup>29</sup> Vedi nota 18.

<sup>30</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 15 dicembre 2015 sui progressi verso un’Unione europea dell’energia, n. 2015/2113(INI), considerando L (consultabile sul sito <https://www.europarl.europa.eu>).

<sup>31</sup> F. FERRARO, *L’Unione europea fa cadere la scure sulle sovvenzioni estere accentrando il loro controllo nelle mani della Commissione*, in *Quaderni AISDUE*, 2023, p. 37 ss.; A. ROSANÒ, *Oltre i confini del diritto degli aiuti di Stato: il Regolamento (UE) 2022/2560 relativo alle sovvenzioni estere distorsive del mercato interno*, in *Rivista della Regolazione dei Mercati*, 2023, p. 122 ss.

interno<sup>32</sup> potrebbe imporre alla società sovvenzionata una riduzione della capacità o della presenza sul mercato, anche attraverso una restrizione provvisoria dell'attività commerciale. La limitazione temporanea dell'esercizio dell'attività d'impresa favorirebbe, di conseguenza, le altre società, già beneficiarie delle erogazioni da parte degli Stati europei più virtuosi, le quali vedrebbero ulteriormente consolidare la propria posizione nel mercato unico, proprio attraverso questa protezione dalla concorrenza di imprese europee con capitali di Stati terzi.

Né la frammentazione del mercato unico, dovuta a diversi livelli di sostegno nazionale e a diverse capacità di concedere tale sostegno – potrebbe essere evitata, come sostiene la Commissione nel *Green Deal*, tramite «finanziamenti adeguati a livello dell'UE, quali «REPowerEU (...), potenziato da altri fondi dell'UE»<sup>33</sup>. Basti solo osservare che è la stessa Commissione ad ammettere l'insufficienza di tali finanziamenti, occorrendo pertanto ricorre ad ingenti flussi provenienti dal settore privato. A tal fine si prevede la creazione di un mercato unico dei capitali più organico ed effettivamente integrato, che fornirebbe «alle imprese dell'UE i mezzi per finanziarsi, espandersi e diventare meno dipendenti dai finanziamenti bancari e consentirebbe loro di ottenere finanziamenti per gestire la transizione verde»<sup>34</sup>. Ma è proprio l'assenza di tale mercato unico di capitali, da cui potranno essere attinti finanziamenti privati, che, di fatto, contribuisce ad alimentare la frammentazione.

## 5. Conclusioni

In sintesi si può osservare che la riforma del Patto di stabilità e crescita si muove in una direzione diametralmente opposta al piano industriale del *Green Deal* e al relativo quadro temporaneo degli aiuti di Stato. La stessa Commissione, alle spinte tendenti al pareggio di bilancio, contrappone un aumento della spesa pubblica dei Paesi membri, determinata dai finanziamenti statali alle imprese europee, ritenuti necessari per avviare un'industria ad emissioni nette pari a zero.

Nel medio periodo, però, il risultato quasi certo di queste due matrici antitetiche sarà una profonda frammentazione del mercato. Inoltre, non è addirittura certo che gli Stati, con un bilancio più virtuoso, seppur tenuti al rispetto del principio di leale collaborazione, siano disposti a destinare una consistente parte delle loro risorse alle proprie imprese, per attuare la transizione verde.

Si assiste, dunque, ad un difficile coordinamento delle politiche da parte dell'Unione. Situazione che addirittura potrebbe complicarsi a causa di alcune recenti normative: si pensi al divieto di sovvenzioni estere in favore di imprese europee, che produrrebbe effetti contrari al suo stesso scopo, rafforzando la posizione sul mercato di quelle industrie, già finanziate da bilanci statali non disastrosi. Si favorirebbe ancor di più una concorrenza non equa, con chiare distorsioni del mercato.

---

<sup>32</sup> Distorsione che a norma del regolamento sussiste se la sovvenzione estera permette di migliorare la posizione concorrenziale di un'impresa nel mercato interno, avendo un impatto negativo, effettivo o potenziale, sulla concorrenza nel mercato interno.

<sup>33</sup> COM (2023)1711 *final*, del 9 marzo 2023, *Quadro temporaneo di crisi e transizione per misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia a seguito dell'aggressione della Russia contro l'Ucraina*, cit.

<sup>34</sup> COM (2023) 62 *final*, del 1 febbraio 2023, *Un piano industriale del Green Deal per l'era a zero emissioni nette*, cit., p. 15.

Le contraddizioni appena evidenziate sono, forse, in parte anche riconducibili alla natura giuridica dell'Unione, concepita come risposta alla crisi che ha afflitto gli Stati nella prima metà del XX secolo, divenuti incapaci di garantire, da soli, quella pace e benessere nel continente europeo<sup>35</sup>. Da qui, pertanto, l'esigenza di creare una organizzazione sovranazionale, ma pur sempre composta da Stati formalmente sovrani, quale strumento concepito per risolvere i conflitti intercorrenti tra gli stessi<sup>36</sup>. Tuttora, gli Stati membri, non essendo autonomamente in grado di governare l'economia globale, continuano a perseverare nella conservazione della struttura per certi versi ibrida, rifiutandosi di attribuire all'ente sovranazionale un'autonoma capacità fiscale: ne discende che l'Unione, per perseguire determinati obiettivi e assicurare la produzione di beni pubblici europei, debba ancora fare riferimento agli Stati membri e alle loro strutture economiche<sup>37</sup>.

Le originarie difficoltà permangono, ancora oggi, come dimostra, da un lato, il processo di riforma del Patto di stabilità e crescita, caratterizzato da un acceso scontro tra la Germania e la Francia. La prima sostiene regole fiscali uguali per tutti gli Stati (ivi inclusi quelli fortemente indebitati) che siano in grado di stabilizzare le finanze pubbliche. La seconda, invece, si oppone ad automatismi uniformi, chiedendo modalità differenziate di riduzione del debito statale<sup>38</sup>. Pertanto, il fatto che la spesa statale, destinata agli investimenti necessari ad attuare la transizione verde, non sia detratta dal debito, si pone nell'alveo della rigida posizione della Germania, che evidentemente teme aggiramenti al limite del 3% da parte degli Stati membri, per il tramite di tale riconoscimento.

Dall'altro lato, anche la frammentazione del mercato - con Stati in grado di erogare le risorse necessarie per la riforma ecologica, in maniera più consistente rispetto ad altri Paesi gravati da un debito pubblico importante - è sintomo di questa ingestibilità, a livello locale, di problematiche transnazionali. Invero, l'agenda dell'Unione europea si caratterizza da una serie di sfide sovranazionali che richiederanno ingenti investimenti in un breve lasso di tempo, tra cui la transizione verde. Senonché, come è stato osservato, attualmente, l'Unione non ha una strategia federale per finanziarli; né le politiche nazionali possono assumerne il ruolo, poiché le norme europee in materia fiscale e sugli aiuti di Stato limitano la capacità dei Paesi di agire in modo indipendente. Non sembra, quindi, percorribile una politica volta ad allentare tali disposizioni, consentendo cioè agli Stati membri di farsi carico dell'intero onere degli investimenti necessari. Atteso che lo spazio fiscale, nella zona euro, non è distribuito equamente (come visto gli Stati hanno una diversa capacità di spesa commisurata al debito pubblico), un simile approccio sarebbe bizantino. «Le sfide condivise, come il clima, sono binarie: o tutti i Paesi raggiungono i loro obiettivi comuni oppure nessuno ci riesce. Se alcuni paesi possono utilizzare il proprio spazio fiscale ma altri no, allora l'impatto di tutta la spesa sarà inferiore, poiché nessuno sarà in grado di raggiungere la sicurezza climatica»<sup>39</sup>. L'unica via realisticamente percorribile secondo l'autore, dunque, sarebbe quella di ridefinire il quadro fiscale e il processo decisionale dell'Unione, per renderli commisurati a queste sfide condivise. A tal fine sarà necessario

<sup>35</sup> L. F. PACE, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Padova, 2023, p. 42 ss.

<sup>36</sup> L. F. PACE, *op. cit.*, p. 47 s.

<sup>37</sup> V., ad es., M. BUTI, M. MESSORI, *A Central Fiscal Capacity in the EU Policy Mix*, CEPR Discussion Paper, n. 17577/2022, consultabile al sito <https://cepr.org/publications/dp17577>.

<sup>38</sup> *Economic and Financial Affairs Council, Public Session* del 16 giugno 2023 (consultabile su <https://video.consilium.europa.eu/home/en>); *Nuovo patto di stabilità, è scontro tra Germania e Francia* (consultabile in [www.ilsole24ore.com](http://www.ilsole24ore.com), del 17 giugno 2023).

<sup>39</sup> M. DRAGHI, *On the Path of Fiscal Union in the Euro Zone* (consultabile in [www.economist.com](http://www.economist.com), del 6 settembre 2023).

trasferire «maggiori poteri di spesa al centro, il che a sua volta rende possibili regole più automatiche per gli Stati membri». Qualora l'Unione europea «dovesse federalizzare parte della spesa per gli investimenti necessari per raggiungere gli obiettivi condivisi di oggi (...) l'indebitamento e la spesa federale porterebbero a una maggiore efficienza e a un maggiore spazio fiscale, poiché i costi di indebitamento aggregati sarebbero inferiori. Le politiche fiscali nazionali potrebbero quindi concentrarsi maggiormente sulla riduzione del debito e sulla creazione di riserve per i periodi difficili. Regole fiscali più automatiche diventerebbero fattibili e gli Stati membri potrebbero credibilmente fallire»<sup>40</sup>.

Sicuramente la teorizzazione di una unione monetaria sorretta da una unione fiscale dovrà confrontarsi con la ritrosia degli Stati membri, non molto propensi a cessioni di sovranità.

---

<sup>40</sup> Vedi nota precedente.